

GRAND STRATEGY GUNA MEWUJUDKAN KEINGINAN PENGEMBANGAN WILAYAH TAPAL KUDA MENJADI KESATUAN DAERAH PERENCANAAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Rokhani, Agus Supriono, Djoko Soejono

Dosen Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian/ Agribisnis

Fakultas Pertanian Universitas Jember

Email: rokhanisaid@yahoo.com

ABSTRACT

Alternative of policy model that can be considered to be effective and efficient in order to 'make synergy' of interests in actualizing the desire for unity of Horse Shoe area into one unit of regional planning under the importance of regional autonomy policy implementation is by integrated economic development of reliable zone on specific of locality base. The next is question about what are internal and external factors that can be considered to be potentially covering, and also how the grand strategy in the frame of actualizing those desire. In order to answer this question, there was approach of evaluation matrix analysis of internal and external factors as well as grand strategy of SWOT interaction. Based on the research result, it can be found out that there are 10 (Ten) factors of internal strength, 8 (eight) factor of internal weaknesses, 3 (three) external opportunity, and 4 (four) external threat that has covering potential. The existence of supporting potential in order to actualize this desire is internally under strong position and externally can be effective in utilizing the opportunity as well as minimizing the negative effect of external threat potential. Grand Strategy in order to actualize this desire is by SO strategy. It means that the potential of superiority being owned, namely factors of internal should be well-managed so that this can be as trigger strength (trigger/move of rule) in order to obtain existing opportunities.

Key words : grand strategy, regional planning, Horse Shoe Area, decentralization

PENDAHULUAN

Pada artikel yang telah dimuat di dalam terbitan jurnal ini sebelumnya (oleh: Djoko Soejono, Agus Supriono, Julian Adam Ridjal), dijelaskan terdapat sejumlah faktor kritis yang dapat dipandang berpotensi sebagai faktor pendorong dan penghambat guna mewujudkan kemungkinan wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai daerah nodal (*nodal region*), menjadi kesatuan daerah perencanaan (*region planning*) di era otonomi daerah dewasa ini. Baik ditinjau dari aspek politis, aspek ekonomi, aspek sosial, maupun aspek kelembagaan.

Demikian pula juga telah dijelaskan bahwa alternatif model kebijakan yang dapat dipandang efektif dan efisien guna 'mensinergikan' kepentingan mewujudkan kesatuan wilayah Tapal Kuda menjadi satu kesatuan daerah perencanaan dengan kepentingan implementasi kebijakan otonomi daerah, adalah pengembangan

ekonomi terpadu 'kawasan andalan' berbasis 'spesifik lokalita'. Yaitu kesatuan wilayah yang terbentuk berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan ekonomi yang direncanakan secara terpadu berdasarkan pada prinsip-prinsip penciptaan keunggulan-keunggulan spesifik lokasi/spesifik lokalita (PP No.47 Tahun 1997: pasal 7). Melalui penciptaan model kawasan ini, diharapkan dapat berperan mendorong pertumbuhan ekonomi regional bagi kawasan tersebut, kawasan di sekitarnya, serta dapat mewujudkan pemerataan pemanfaatan ruang di wilayah nasional.

Adapun yang menjadi pertanyaan kemudian adalah, apa saja faktor internal dan eksternal kunci yang dapat dipandang berpotensi melingkupi dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda sebagai daerah nodal menjadi kesatuan wilayah perencanaan di era otonomi daerah tersebut. Pertanyaan selanjutnya adalah,

bagaimana rumusan strategi yang dapat dipandang efektif dan efisien (*grand strategy*) dalam kerangka mewujudkan keinginan tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Konteks Wilayah Tapal Kuda Sebagai Daerah Nodal

Budiharsono (2001) mendefinisikan, daerah *nodal* (*nodal region*) adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (*inti/nucleus*) dan daerah belakangnya (*hinterland/backwase area*). Dimana daerah *nodal* ini adalah sebagai suatu ekonomi ruang yang dikuasai oleh satu atau beberapa pusat kegiatan ekonomi (Sukirno, 1976). Oleh karena itu struktur daerah *nodal* dapat digambarkan sebagai suatu sel hidup, atau suatu atom dimana terdapat inti (*nucleus*) dan plasma (*periferi*) yang saling melengkapi. Intergasi fungsional dalam daerah *nodal* lebih merupakan dasar hubungan saling ketergantungan atau dasar kepentingan masyarakat di wilayah tersebut.

Batas daerah *nodal* ditentukan oleh sejauh mana pengaruh dari suatu pusat kegiatan ekonomi apabila digantikan oleh pengaruh dari pusat kegiatan ekonomi lainnya (Hoover, 1975 dalam Budiharsono, 2001). Atau, perbatasan di antara berbagai daerah *nodal* ini ditentukan oleh tempat-tempat dimana pengaruh dari satu atau beberapa pusat-pusat kegiatan ekonomi digantikan dengan pengaruh dari pusat lainnya (McLellan, 1970 dalam Sukirno, 1976).

Di dalam perspektif wilayah Tapal Kuda dipandang sebagai daerah nodal, sub-wilayah Teluk Madura (Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo) dapat 'didudukkan' atau 'dipandang' sebagai daerah pusat pertumbuhan (*growth area*). Mengingat di sub-wilayah ini potensi 'aglomerasi' selalu tercipta. Adapun potensi aglomerasi adalah terkumpulnya berbagai jenis kegiatan industri, perdagangan, dan jasa di suatu kawasan tertentu karena adanya keuntungan lokasional yang dimiliki oleh kawasan tersebut (Djojodipuro, 1992). Potensi aglomerasi tersebut berpotensi dapat memberikan dampak penghematan eksternal (*external economies*) yang menguntungkan bagi para pelaku usaha (Sitohang, 1990).

Sedangkan sub-wilayah Pulau Madura (Kabupaten: Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep), serta sub-wilayah Selat Madura (Kabupaten: Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan Kota: Pasuruan, Probolinggo), didudukkan sebagai daerah belakang (*backwase area*).

Kosepsi Otonomi Daerah

Otonomi daerah didefinisikan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia adalah otonomi seluas-luasnya. Gaffar (2000) menegaskan, otonomi luas pada dasarnya adalah merupakan 'kemerdekaan ke dalam' (*internal sovereignty*).

Smith (1985) menyatakan, ditinjau dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah dengan prinsip otonomi luas adalah untuk mewujudkan: (a) *political equality*, (b) *local accountability*, dan (c) *local responsiveness*. Mewujudkan *political equality*, artinya bahwa melalui pelaksanaan otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Mewujudkan *local accountability*, bahwa dengan pelaksanaan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam pembangunan sosial dan ekonomi masyarakatnya sesuai dengan yang dikehendaki. Sedangkan mewujudkan *local responsiveness*, asumsi dasarnya adalah bahwa pemerintah daerah dianggap lebih banyak mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya, maka dengan kebijakan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Akan tetapi, oleh karena prinsip otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia adalah otonomi luas, maka selain adanya dampak positif dari dilaksanakannya kebijakan tersebut, juga ada bentuk-bentuk

kawatiran peluang munculnya dampak negatif yang ditimbulkan. Diantaranya adalah Muthis (2001): (a) munculnya kekuatan raja-raja kecil di daerah, (b) munculnya penajaman sikap primordialisme, (c) pengukuhan budaya *patron-clien*, dan (d) munculnya kebijakan pembangunan daerah yang kontradiktif dengan kepentingan perencanaan pembangunan wilayah yang lebih luas, atau perencanaan pembangunan wilayah terpadu.

Benturan Antara Otonomi Daerah dengan Pengembangan Wilayah Terpadu

Mendasarkan pada tujuan otonomi sebagaimana disebutkan Smith (1985), pada khususnya untuk mewujudkan: (a) *local accountability*, dan (b) *local responsiveness*, maka masing-masing daerah dapat relatif leluasa merencanakan program-program pembangunannya sendiri. Baik itu berkaitan dengan pembangunan ekonomi (ekonomi regional) maupun pembangunan sosial. Sementara itu di sisi lain, sebagaimana yang diawatirkan oleh Muthis (2001), oleh karena luasnya kewenangan yang dimiliki daerah, bisa jadi akan muncul adanya kemungkinan dampak negatif berupa kebijakan pembangunan daerah yang 'kontradiktif' dengan kepentingan perencanaan pembangunan wilayah yang lebih luas, atau perencanaan pembangunan wilayah terpadu.

Terkait dengan hal ini Hidayat (2000) juga menyatakan, oleh karena kebijakan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia di letakkan pada tingkat Kabupaten/Kota (sekup daerah yang relatif kecil), maka keleluasaan perencanaan pembangunan (terutama pembangunan ekonomi regionalnya) yang dimiliki oleh masing-masing daerah, akan selalu ada kemungkinan memiliki potensi 'kontradiktif' dengan kepentingan perencanaan pembangunan wilayah secara terpadu. Dimana tujuan utama dari perencanaan pembangunan wilayah terpadu tersebut adalah untuk memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi (*economic scale*) yang lebih besar.

Sebagaimana dinyatakan oleh Glasson (1978), melalui perencanaan pembangunan wilayah terpadu akan dapat diperoleh manfaat-manfaat antara lain: (a) cukup besar

untuk mengambil keputusan-keputusan investasi yang berskala ekonomi, (b) mampu mengubah industrinya sendiri dengan tenaga kerja yang ada, (c) mempunyai struktur ekonomi yang cenderung relatif konvergen, (d) mempunyai banyak titik-titik pertumbuhan (*growth point*), (e) memudahkan dalam menggunakan cara pendekatan perencanaan pembangunan, dan (f) masyarakat dalam wilayah tersebut dapat memiliki kesadaran bersama terhadap persoalan-persoalan sosial, ekonomi, politik, dan kelembagaan yang dihadapinya.

Pemaduan Otonomi Daerah dengan Pengembangan Wilayah Terpadu

Oleh karena keberadaan munculnya berbagai kekhawatiran tentang adanya benturan pelaksanaan otonomi daerah dengan perencanaan pembangunan wilayah secara terpadu tersebut, di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 ditekankan perlu adanya 'hubungan kerjasama antar daerah'. Dimana di dalam UU No. 22 Tahun 1999 (Bab IX, Pasal 87) dinyatakan, beberapa daerah dapat mengadakan kerjasama antar daerah. Sedangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 (Bab IX Pasal 195) semakin lebih jelas dinyatakan: (a) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan, dan (b) kerjasama sebagaimana dimaksudkan dapat diwujudkan dalam bentuk kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.

Selain itu sebagaimana termaktup di dalam Penjelasan No. 32 Tahun 2004, pemerintah (Pemerintah Pusat) dapat mendorong dan menetapkan kawasan pengembangan yang terpadu untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu secara makro, misalnya dalam rangka pengembangan ekonomi, industri strategis, daerah perdagangan bebas, pengembangan sumberdaya nasional, dan lainnya. Dimana Pemerintah Pusat wajib mengikutsertakan Pemerintah Daerah dalam mewujudkannya. Adapun beberapa model pengembangan kawasan ekonomi terpadu yang dikembangkan oleh Badan Perencanaan

Pembangunan Nasional (Bappenas), terutama yang dilaksanakan sejak diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, antara lain pengembangan ekonomi terpadu: (a) kawasan adat terpencil, (b) berbasis kawasan andalan, (c) kawasan cepat tumbuh, (d) kawasan khusus (meliputi kawasan: perdagangan bebas, pengembangan prioritas, perbatasan, tertinggal, rawan bencana alam, konservasi, cagar budaya), serta (e) kawasan pesisir.

METODOLOGI

Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian ini adalah 'deskriptif-kualitatif'. Yaitu dalam arti tidak bermaksud untuk menguji hipotesa, akan tetapi bertujuan untuk menggambarkan realitas sosial yang kompleks dengan cara-cara mengkonstruksi realitas sosial yang terjadi (Newman, 1997).

Daerah Penelitian

Daerah penelitian adalah kesatuan wilayah Tapal Kuda di Provinsi Jawa Timur yang didefinisikan di dalam penelitian ini sebagai daerah nodal. Adapun wilayah Tapal Kuda ini meliputi Kabupaten: Sumenep, Sampang, Pamekasan, Bangkalan, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan Kota: Surabaya, Pasuruan, Probolinggo.

Data dan Metode Pengumpulan Data

Data utama yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah 'data primer'. Metode utama guna mengumpulkan data adalah: wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan 'para ekspert'. Adapun metode: (a) observasi, (b) studi dokumentasi, (c) studi pustaka, serta (f) catatan pribadi/*self record*, dipergunakan sebagai metode pelengkap dalam pengumpulan data tersebut.

Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini adalah 'para ekspert'. Para ekspert yang dimaksudkan adalah staf di lingkup: (a) Bappeprov Jawa Timur, (b) Bappekab Sumenep, Pamekasan, Sampang, Bangkalan, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, serta (c) Bappekot Surabaya, Pasuruan, Probolinggo.

Metode Pendekatan Analisis

(a) Analisis Evaluasi Faktor Internal dan Eksternal

Guna dapat menjawab permasalahan *ke-1*, dipergunakan pendekatan analisis matriks evaluasi faktor internal (matriks-EFI) dan matriks evaluasi faktor eksternal (matriks-EFE). Adapun di dalam proses perumusan matriks-EFI dapat dijelaskan sebagai berikut (David, 2002):

- (1) Pada kolom faktor-faktor internal kunci memuat tentang faktor-faktor sukses kritis yang dikenali dalam proses evaluasi internal atau *audit* internal. Dituliskan kekuatan terlebih dahulu, kemudian kelemahan, dan selanjutnya diisikan dari uraian *ke-1* sampai dengan *ke-n*.
- (2) Pada kolom bobot permasalahan berisikan peringkat nilai pembobotan terhadap faktor-faktor internal kunci yang sudah diidentifikasi, dengan kisaran nilai dari 0,00 (tidak penting) sampai dengan 1,00 (terpenting/paling penting). Bobot yang diberikan pada suatu faktor internal kunci menunjukkan kepentingan relatif. Dimana faktor-faktor yang dianggap mempunyai pengaruh terbesar pada prestasi diberikan bobot tinggi.
- (3) Jumlah semua bobot ($P_1 + P_2$) pada kolom bobot permasalahan harus sama dengan 1,00.

Tabel 1. Matriks Evaluasi Faktor Internal (Matriks-EFI)

Faktor-Faktor Internal Kunci	Bobot Permasalahan	Urgensi Permasalahan	Nilai yang Dibobot
Kekuatan Internal:			
$(a_{1.1})$	$(a_{1.2})$	$(a_{1.3})$	$(a_{1.2}) * (a_{1.3})$
$(a_{2.1})$	$(a_{2.2})$	$(a_{2.3})$	$(a_{2.2}) * (a_{2.3})$
$(a_{n.1})$	$(a_{n.2})$	$(a_{n.3})$	$(a_{n.2}) * (a_{n.3})$
Sub-Total Nilai	P_1		Q_1
Kelemahan Internal:			
$(b_{1.1})$	$(b_{1.2})$	$(b_{1.3})$	$(b_{1.2}) * (b_{1.3})$
$(b_{2.1})$	$(b_{2.2})$	$(b_{2.3})$	$(b_{2.2}) * (b_{2.3})$
$(b_{n.1})$	$(b_{n.2})$	$(b_{n.3})$	$(b_{n.2}) * (b_{n.3})$
Sub-Total Nilai	P_2		Q_2
Total Nilai	$(P_1 + P_2) = 1,00$		$(Q_1 + Q_2)$

Sumber : David (2002) dan Soesilo (2000)

- (4) Pada kolom urgensi permasalahan adalah menunjukkan apakah faktor internal kunci tersebut mewakili: (a) kelemahan utama (peringkat=1), (b) kelemahan kecil (peringkat=2), (c) kekuatan kecil (peringkat=3), dan (d) kekuatan utama (peringkat=4).
 - (5) Pada kolom nilai yang dibobot adalah merupakan hasil perkalian antara bobot dengan peringkat pada setiap item faktor internal kunci yang diidentifikasi. Jumlah total nilai yang dibobot ($Q_1 + Q_2$), adalah untuk menentukan nilai yang dibobot untuk perusahaan yang bersangkutan.
 - (6) Tidak peduli berapa jumlah faktor internal kunci yang dimasukkan ke dalam matriks-EFI, jumlah total nilai yang dibobot dapat berkisar dari 1,00 yang rendah sampai 4,00 yang tertinggi, dengan rata-rata 2,5.
 - (7) Jumlah total nilai yang dibobot jauh di bawah 2,5, dapat menginterpretasikan karakteristik kondisi yang memiliki posisi lemah secara internal. Sedangkan apabila jumlah total nilai yang dibobot jauh di atas 2,5, dapat menginterpretasikan karakteristik kondisi yang memiliki posisi internal yang kuat.
- Adapun di dalam proses perumusan matriks EFE dapat dijelaskan sebagai berikut (David, 2002):
- (1) Pada kolom faktor-faktor eksternal kunci memuat tentang faktor-faktor eksternal yang diidentifikasi dalam proses evaluasi eksternal atau *audit* eksternal. Dituliskan peluang terlebih dahulu, kemudian ancaman, dan selanjutnya diisikan dari uraian *ke-1* sampai dengan *ke-n*.

Tabel 2. Matriks Evaluasi Faktor Eksternal (Matriks-EFE)

Faktor-Faktor Eksternal Kunci	Bobot Permasalahan	Urgensi Permasalahan	Nilai yang Dibobot
Peluang Eksternal:			
$(c_{1.1})$	$(c_{1.2})$	$(ac_{1.3})$	$(c_{1.2}) * (c_{1.3})$
$(c_{2.1})$	$(c_{2.2})$	$(c_{2.3})$	$(c_{2.2}) * (c_{2.3})$
$(c_{n.1})$	$(c_{n.2})$	$(c_{n.3})$	$(c_{n.2}) * (c_{n.3})$
Sub-Total Nilai	X_1		Y_1
Ancaman Eksternal:			
$(d_{1.1})$	$(d_{1.2})$	$(d_{1.3})$	$(d_{1.2}) * (d_{1.3})$
$(d_{2.1})$	$(d_{2.2})$	$(d_{2.3})$	$(d_{2.2}) * (d_{2.3})$
$(d_{n.1})$	$(d_{n.2})$	$(d_{n.3})$	$(d_{n.2}) * (d_{n.3})$
Sub-Total Nilai	X_2		Y_2
Total Nilai	$(X_1 + X_2) = 1,00$		$(Y_1 + Y_2)$

Sumber: David (2002) dan Soesilo (2000)

- (2) Pada kolom bobot permasalahan, berisikan peringkat nilai pembobotan terhadap faktor-faktor eksternal kunci yang sudah diidentifikasi, dengan kisaran nilai dari 0,00 (tidak penting) sampai dengan 1,00 (terpenting/paling penting). Bobot yang diberikan pada suatu faktor internal kunci, menunjukkan kepentingan relatif dari faktor. Dimana faktor-faktor yang dianggap mempunyai pengaruh terbesar pada prestasi diberikan bobot tinggi.
- (3) Jumlah semua bobot ($X_1 + X_2$) pada kolom bobot permasalahan harus sama dengan 1,00.
- (4) Pada kolom urgensi permasalahan adalah menunjukkan apakah faktor eksternal kunci tersebut: (a) superior (peringkat=4), (b) di atas rata-rata (peringkat=3), (c) rata-rata (peringkat=2), dan (d) di bawah rata-rata/jelek (peringkat=1).
- (5) Pada kolom nilai yang dibobot adalah merupakan hasil perkalian antara bobot dengan peringkat pada setiap item faktor eksternal kunci yang diidentifikasi. Jumlah total nilai yang dibobot ($Y_1 + Y_2$) adalah untuk menentukan nilai yang dibobot untuk perusahaan yang bersangkutan.
- (6) Tidak peduli berapa jumlah faktor internal kunci yang dimasukkan ke dalam matriks-EFE, jumlah total nilai yang dibobot dapat berkisar dari 1,00 yang rendah sampai 4,00 yang tertinggi, dengan rata-rata 2,5.
- (7) Jumlah total nilai yang dibobot $< 2,5$ hingga mendekati 1,00, dapat menginterpretasikan karakteristik kondisi yang memiliki posisi harus memilih 1 (satu) dari 2 (dua) pilihan, yaitu: (a) memanfaatkan peluang eksternal yang ada, atau (b) menghindari ancaman eksternal yang ada.
- (8) Jumlah total nilai yang dibobot $> 2,5$ hingga mendekati 4,00, dapat menginterpretasikan karakteristik kondisi yang memiliki posisi dapat efektif memanfaatkan peluang yang ada dan sekaligus meminimalkan pengaruh negatif potensi ancaman eksternal yang ada.

(b) **Grand Strategy Interaksi SWOT**

Guna dapat menjawab permasalahan ke-2, dipergunakan pendekatan analisis *grand strategy* interaksi SWOT. Analisis *grand strategy* interaksi SWOT ini adalah merupakan cara sistematis untuk mengidentifikasi strategi yang menggambarkan kecocokan paling baik diantara analisis lainnya (Salusu, 2000). Selain itu menurut Soesilo (2000), analisis ini adalah merupakan pendekatan analisis populer untuk merumuskan strategi alternatif.

Tabel 3. Proses Penentuan *Grand Strategy*

EFI		
EFE	<i>Strengths (S):</i>	<i>Weakneses (W):</i>
<i>Opportunities (O):</i>	Nilai yang dibobot untuk strategi SO = ((nilai yang dibobot untuk faktor kekuatan internal) + (nilai yang dibobot untuk faktor peluang eksternal))	Nilai yang dibobot untuk strategi WO = ((nilai yang dibobot untuk faktor kelemahan internal) + (nilai yang dibobot untuk faktor peluang eksternal))
<i>Threats (T):</i>	Nilai yang dibobot untuk strategi ST = ((nilai yang dibobot untuk faktor kekuatan internal) + (nilai yang dibobot untuk faktor ancaman eksternal))	Nilai yang dibobot untuk strategi WO = ((nilai yang dibobot untuk faktor kelemahan internal) + (nilai yang dibobot untuk faktor ancaman eksternal))

Dimana: Strategi terpilih adalah alternatif strategi yang memiliki nilai yang dibobot paling besar.

Sumber: Soesilo (2000)

Analisis ini pada dasarnya merupakan interaksi dari hasil analisis evaluasi faktor internal (matriks-EFI) dan evaluasi faktor eksternal (matrik-EFE). Apabila diterapkan secara akurat, asumsi sederhana ini mempunyai dampak yang sangat besar atas rancangan suatu strategi yang berhasil (Soesilo, 2000). Hasil interaksi tersebut memunculkan 4 (empat) pilihan posisi strategi (*positioning strategy*) yaitu: (a) strategi SO, (b) strategi WO, (c) strategi ST, dan (d) strategi WT. Terkait dengan hal ini dapat lebih dicermati pada Tabel 3.

PEMBAHASAN

Faktor Internal Kunci

Dapat diidentifikasi sejumlah faktor internal kunci (*internal key factors*) yang dapat dipandang berpotensi melingkupi dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda (WTK) sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah, yaitu melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita. Setidaknya ada 10 (sepuluh) faktor kekuatan internal (*strengths*) dan 8 (delapan) kekuatan internal (*weakneses*).

Faktor-faktor internal kunci berupa kekuatan internal antara lain: (a) adanya keterkaitan WTK dengan sejarah Kerajaan Majapahit, (b) perairan laut WTK merupakan jalur pelayaran & perdagangan penting di jaman Hindia Belanda, (c) WTK merupakan kawasan istimewa bagi sejumlah

partai politik, (d) dapat dijumpai sejumlah kelembagaan forum ulama Tapal Kuda, (e) istilah WTK telah dikenal secara luas (regional maupu nasional), (f) adanya harapan-harapan penciptaan nilai tambah ekonomi dari dibangunnya jembatan Suramadu, (g) potensi perikanan di perairan laut WTK cukup besar, (h) mulai ada kesadaran *stakeholders* di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota di dalam lingkup WTK terhadap pentingnya kerjasama antar daerah, (i) WTK merupakan kawasan sentra penghasil tembakau penting di tingkat nasional, serta (j) banyak hasil-hasil kajian akademis terkait WTK.

Sedangkan faktor-faktor internal kunci berupa kelemahan antara lain: (a) daerah-daerah pesisiran di dalam lingkup WTK merupakan kantong-kantong kemiskinan, (b) tingkat pendidikan masyarakat di daerah-daerah pesisiran WTK relatif rendah, (c) masyarakat di daerah-daerah pesisiran WTK relatif kurang tersentuh akses pelayanan publik, (d) sebagian potensi lahan pertanian di WTK adalah lahan marginal, (e) relatif ada kecenderungan muncul ego-sektoral dan ego-kedaerahan di tingkat stakeholders di beberapa Pemerintah Kabupaten/Kota di dalam lingkup WTK, (f) relatif minimnya sarana dan prasarana penarik investasi di dalam lingkup WTK, (g) kurang pro-aktifnya sebagian besar masyarakat WTK terhadap arus modernisasi, serta (h) sering terjadi konflik antar nelayan di lingkup perairan laut WTK.

Tabel 4. Matriks Evaluasi Faktor Internal (Matriks-EFI)

No	Faktor-Faktor Internal Kunci	Bobot Permasalahan	Urgensi Permasalahan	Nilai yang Dibobot
Kekuatan Internal (Strengths):				
1	Faktor kekuatan <i>ke-a</i>	0,09	4	0,36
2	Faktor kekuatan <i>ke-b</i>	0,09	4	0,36
3	Faktor kekuatan <i>ke-c</i>	0,02	4	0,08
4	Faktor kekuatan <i>ke-d</i>	0,08	4	0,32
5	Faktor kekuatan <i>ke-e</i>	0,01	3	0,03
6	Faktor kekuatan <i>ke-f</i>	0,08	4	0,32
7	Faktor kekuatan <i>ke-g</i>	0,09	4	0,36
8	Faktor kekuatan <i>ke-h</i>	0,09	4	0,36
9	Faktor kekuatan <i>ke-i</i>	0,02	3	0,06
10	Faktor kekuatan <i>ke-j</i>	0,03	4	0,12
Sub-Jumlah		0,60		2,37
Kelemahan Internal (Weaknesses):				
1	Faktor kelemahan <i>ke-a</i>	0,07	2	0,14
2	Faktor kelemahan <i>ke-b</i>	0,07	2	0,14
3	Faktor kelemahan <i>ke-c</i>	0,03	2	0,06
4	Faktor kelemahan <i>ke-d</i>	0,02	1	0,02
5	Faktor kelemahan <i>ke-e</i>	0,08	2	0,16
6	Faktor kelemahan <i>ke-f</i>	0,02	1	0,02
7	Faktor kelemahan <i>ke-g</i>	0,06	2	0,12
8	Faktor kelemahan <i>ke-h</i>	0,05	2	0,10
Sub-Jumlah		0,40		0,76
Jumlah Total		1,00		3,13

Berdasarkan hasil analisis matriks-EFI dapat diketahui bahwa keberadaan potensi dukungan internal dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah, berada dalam posisi yang kuat. Hal ini dapat diketahui dari argumentasi keberadaan total nilai yang dibobot di dalam hasil analisis matriks-EFI tersebut adalah lebih dari 2,50. Dapat lebih dicermati Tabel 4.

• Faktor Eksternal Kunci

Demikian pula dapat diidentifikasi sejumlah faktor eksternal kunci (*external key factors*) yang dapat dipandang berpotensi melingkupi dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda (WTK) sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah, yaitu melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita. Setidaknya ada 3 (tiga) faktor peluang eksternal (*opportunities*) dan 4 (empat) faktor kelemahan eksternal (*threats*).

Faktor-faktor eksternal kunci berupa peluang eksternal antara lain: (a) adanya ketentuan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang sangat memungkinkan adanya kerjasama antar daerah otonom, (b) adanya stimulus (potensi pendorong) di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang memungkinkan Pemerintah Pusat untuk berkepentingan menginisiasi dan menstimulasi pembentukan kawasan pengembangan ekonomi terpadu, serta (c) adanya stimulus (potensi pendorong) di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang memungkinkan Pemerintah Provinsi untuk berkepentingan menginisiasi dan menstimulasi pembentukan kawasan pengembangan ekonomi terpadu.

Adapun faktor-faktor eksternal kunci berupa ancaman eksternal antara lain: (a) arus masuknya investasi di kawasan WTK cenderung relatif lambat, (b) arus masuknya inovasi teknologi di kawasan WTK cenderung relatif lambat, (c) cenderung semakin mudahnya pelaku-pelaku pasar global mengeksploitasi pasar (konsumen) di kawasan WTK, serta (d) cenderung semakin mudahnya kepentingan-kepentingan moral hazard politis mengeksploitasi masyarakat di WTK.

Tabel 5. Matriks Evaluasi Faktor Eksternal (Matriks-EFE)

No	Faktor-Faktor Eksternal Kunci	Bobot Permasalahan	Urgensi Permasalahan	Nilai yang Dibobot
Peluang Eksternal (<i>Opportunities</i>):				
1	Faktor peluang <i>ke-a</i>	0,10	2	0,20
2	Faktor peluang <i>ke-b</i>	0,20	3	0,60
3	Faktor peluang <i>ke-c</i>	0,40	4	1,60
	Sub-Jumlah	0,70		2,40
Ancaman Eksternal (<i>Threats</i>):				
1	Faktor ancaman <i>ke-a</i>	0,20	4	0,80
2	Faktor ancaman <i>ke-b</i>	0,05	3	0,15
3	Faktor ancaman <i>ke-c</i>	0,05	4	0,20
4	Faktor ancaman <i>ke-d</i>	0,10	4	0,40
	Sub-Jumlah	0,30		1,55
	Jumlah Total	1,00		3,95

Berdasarkan hasil analisis matriks-EFE dapat diketahui bahwa dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah, keberadaan posisinya dapat efektif memanfaatkan peluang yang ada dan sekaligus meminimalkan pengaruh negatif potensi ancaman eksternal yang ada. Hal ini dapat diketahui dari argumentasi keberadaan total nilai yang dibobot di dalam hasil analisis matriks-EFE tersebut adalah lebih dari 2,50. Dapat lebih dicermati Tabel 5.

- **Grand Strategy**

Rumusan strategi yang dapat dipandang efektif dan efisien (*grand strategy*) dalam kerangka mewujudkan

keinginan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda sebagai daerah nodal menjadi kesatuan wilayah perencanaan di era otonomi daerah, yaitu melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita, adalah strategi SO. Yaitu strategi dengan menggunakan kekuatan internal yang dimiliki untuk dimanfaatkan meraih peluang eksternal yang ada, atau juga sering disebut dengan strategi agresif. Artinya bahwa potensi keunggulan yang dimiliki, yaitu berupa faktor-faktor kekuatan internal yang ada, di-*manage*-kan sedemikian rupa agar dapat menjadi kekuatan pendorong (*trigger/move of rule*) guna meraih peluang-peluang yang ada.

Tabel 6. Hasil Analisis *Grand Strategy* Interaksi SWOT

EFE	EFI	Kekuatan (<i>Strengths</i>) Nilai Dibobot = 2,37	Kelemahan (<i>Weaknesses</i>) Nilai Dibobot = 0,76
Peluang (<i>Opportunities</i>)			
Nilai Dibobot = 2,40		4,77	3,06
Ancaman (<i>Treats</i>)			
Nilai Dibobot = 1,55		3,92	2,31

Adapun muatan-muatan strategi dari representasi (penterjemahan) dari strategi SO ini antara lain sebagai berikut:

- (1) Menggunakan isu tinjauan aspek ekonomi, bahwa: (a) perairan laut WTK merupakan jalur pelayaran & perdagangan penting di jaman Hindia Belanda, (c) potensi perikanan di perairan laut WTK cukup besar, (d) WTK merupakan kawasan sentra penghasil tembakau penting di tingkat nasional, serta (e) adanya harapan-harapan penciptaan nilai tambah ekonomi dari dibangunnya jembatan Suramadu, guna meraih dukungan *stakeholders* di dalam lingkup: (a) Pemerintah Propinsi Jawa Timur, dan (b) Pemeritan Pusat, agar timbul kepentingan kuat guna mewujudkan keinginan untuk mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah (melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita).
- (2) Menggunakan isu politik mulai adanya kesadaran *stakeholders* di tingkat pemerintah Kabupaten/Kota dalam kesatuan WTK terhadap pentingnya kerjasama antar daerah, guna meraih dukungan *stakeholders* di dalam lingkup: (a) Pemerintah Propinsi Jawa Timur, dan (b) Pemeritan Pusat, agar timbul kepentingan kuat guna mewujudkan keinginan untuk mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah (melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita).
- (3) Secara politis dapat memanfaatkan posisi tawar (*bargaining position*) bahwa WTK merupakan kawasan istimewa bagi sejumlah partai politik, guna menggalang kekuatan dukungan sejumlah partai politik yang bersangkutan, untuk membawa kepentingan dalam kerangka mewujudkan keinginan mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era

otonomi daerah (melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita).

- (4) Secara kelembagaan dapat efektif memanfaatkan keberadaan kelembagaan forum-forum ulama Tapal Kuda yang sering muncul dalam berbagai kesempatan, guna membawa kepentingan dalam kerangka mewujudkan keinginan mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah (melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita).
- (5) Secara sosial dapat efektif menggunakan isu, bahwa: (a) ada keterkaitan WTK dengan sejarah Kerajaan Majapahit, dan (b) istilah WTK telah dikenal secara luas (regional maupun nasional), guna mempengaruhi dan menguatkan opini masyarakat (publik) untuk berkepentingan mendukung keinginan mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah (melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita).

Adapun apabila keinginan guna mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah (melalui alternatif model pengembangan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita) tersebut dapat diwujudkan, maka akan dapat meminimalkan pengaruh negatif potensi ancaman eksternal yang ada. Dimana dapat diyakini secara langsung atau tidak langsung akan memberikan dampak positif berupa: (a) arus masuknya investasi di kawasan WTK semakin baik, (b) arus masuknya inovasi teknologi di kawasan WTK semakin baik, (c) semakin sulitnya pelaku-pelaku pasar global mengeksploitasi pasar (konsumen) di kawasan WTK, dan (d) semakin sulitnya kepentingan-kepentingan moral hazard politis mengeksploitasi masyarakat di WTK.

KESIMPULAN

Adapun simpulan yang dapat ditarik dari argumentasi-argumentasi tersebut antara lain sebagai berikut:

- (1) Dapat diidentifikasi ada 10 (sepuluh) faktor kekuatan internal, 8 (delapan) faktor kelemahan internal, 3 (tiga) peluang eksternal, serta 4 (empat) ancaman eksternal yang dapat berpotensi melingkupi dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda (WTK) sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah.
- (2) Keberadaan potensi dukungan dalam kerangka guna mewujudkan keinginan mengembangkan WTK sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah, secara internal berada dalam posisi yang kuat dan dapat efektif memanfaatkan peluang eksternal serta sekaligus meminimalkan pengaruh negatif potensi ancaman eksternal yang ada.
- (3) *Grand strategy* dalam kerangka mewujudkan keinginan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda sebagai daerah nodal menjadi kesatuan wilayah perencanaan di era otonomi daerah, adalah strategi SO. Artinya bahwa potensi keunggulan yang dimiliki, yaitu berupa faktor-faktor kekuatan internal yang ada, dapat di-manage-kan sedemikian rupa agar menjadi kekuatan pendorong (*trigger/move of rule*) guna meraih peluang-peluang serta sekaligus meminimalkan pengaruh negatif dari potensi ancaman eksternal yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiharsono, S. 2001. *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Cetakan Pertama. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- David, F. R. 2002. *Manajemen Strategik*. Edisi Ketujuh. Jakarta: PT Prenhallindo.
- Djojodipuro, M. 1992. *Teori Lokasi*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.
- Gaffar, A. 2000. *Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang*, dalam Jurnal Ilmu Sosial Transformatif Edisi 5 Tahun II-2000. Yogyakarta: Insist Press.
- Glasson, J. 1978. *An Introduction to Regional Planning; Concepts, Theory and Practice*. Second Edition. London: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd.
- Hidayat, S., 2000. *Dilema Otonomi Daerah Perluasan Wewenang Daerah vs Wewenang Elite Daerah*. Analisis CSIS Tahun XXIX/2000, No.1. Jakarta: CSIS.
- Muthis, T. 2001. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada,
- Newman W. L.. 1997. *Social Research Methods; Qualitative and Qunatitative Approach*. Third Edition. Boston-USA: Allyn and Bacon.
- Sukirno, S. 1976. *Beberapa Aspek dalam Persoalan Pembangunan Daerah*. Cetakan Kesatu. Jakarta: Lembaga Penetbit FE-UI.
- Salusu, J., 2000. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Nonprofit*. Cetakan Ketiga. Jakarta; PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sitohang, P. 1990. *Pengantar Perencanaan Regional*. Edisi Kedua. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization; The Territorial Dimension of the State*, dalam Syarif Hidayat. 2000. *Dilema Otonomi Daerah Perluasan Wewenang Daerah vs Wewenang Elite Daerah*. Analisis CSIS Tahun XXIX/2000, No.1. Jakarta: CSIS.

Soesilo, N.I. 2000. *Manajemen Strategik di Sektor Publik (Pendekatan Praktis)*. Buku-II. Jakarta; Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik (MPKP)-Fakultas Ekonomi-Universitas Indonesia.

Perundang-Undangan:

- (1) PP No.47 Tahun 1997 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional (RTWN)
- (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah